



Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas
del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA
23 y 26 de enero de 2009
Nueva York

Documento de antecedentes

PROYECTO FINAL

Tema 2 del programa: La inestabilidad de los precios de los
alimentos y su relación con la seguridad alimentaria y nutricional

RESUMEN

En el mundo se aprecia una tendencia a la baja de los precios de los alimentos con respecto a los niveles sin precedentes alcanzados a mediados de 2008, pero en muchos países en desarrollo los precios siguen siendo más elevados que hace dos años y mucho más altos que en 2002, cuando comenzaron a subir. La inestabilidad o el aumento de los precios de los alimentos ha acentuado claramente las vulnerabilidades de los pobres, urbanos y rurales, al reducir gravemente su poder adquisitivo, lo que ha traído consigo un deterioro de la cantidad y la calidad de los alimentos consumidos y otras medidas de subsistencia negativas. Se han de afrontar las cuestiones estructurales puestas de manifiesto, especialmente la falta relativa de atención a la producción agrícola sostenida y la malnutrición generalizada, para evitar una crisis futura, dado los posibles efectos globales ocasionados por la actual crisis financiera, y para garantizar la consecución del objetivo de desarrollo del Milenio (ODM) 1. También, se corre el riesgo de no lograr los demás ODM, dado que la malnutrición aguda y la malnutrición crónica son una causa fundamental de la escasa asistencia y rendimiento escolares y de mortalidad entre los niños, las madres y los ancianos. Además, aumentan la desigualdad de género y el abandono del tratamiento por parte de las personas que viven con el VIH/SIDA. En este contexto, el marco amplio para la acción elaborado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria establecido por el Secretario General, del que son miembros los jefes de los organismos especializados, sigue siendo muy pertinente. Las organizaciones están colaborando estrechamente entre sí, en el marco de los equipos de las Naciones Unidas en los países, y también a nivel regional, para apoyar las respuestas a largo y corto plazo de los gobiernos nacionales a los elevados precios de los alimentos, en aplicación directa del marco a nivel de país.

ANTECEDENTES

Se considera que varias causas determinaron la subida de los precios de los alimentos, a saber: el aumento de la demanda ocasionado por la utilización de cultivos alimentarios para la producción de biocarburantes y el crecimiento económico de los países en desarrollo con una población numerosa; los elevados costos de la energía; la prolongadas sequías en importantes países productores de alimentos; la disminución de las existencias, y la especulación en los mercados internacionales de productos básicos, entre otros. Lo que resultó claro fue que la insuficiente inversión en producción e innovación agrícolas y en infraestructura rural había ocasionado una disminución de la tasa de crecimiento de los rendimientos de los cultivos en la mayoría de los países en desarrollo, lo que agravó lo que ya era una crisis silenciosa de inseguridad alimentaria en muchos países en desarrollo. Esta insuficiente inversión se ve agravada por los regímenes de tenencia de la tierra que, a menudo, obstaculizan el aumento de los medios de producción, especialmente entre los pobres, y discriminan a las mujeres a las que se les niega la propiedad de la tierra.

El factor fundamental que hay que tener en cuenta es el efecto de la subida de los precios de los alimentos en el poder adquisitivo de los pobres. Ya antes que aquellos aumentaran, se calculaba que 854 millones de personas sufrían de desnutrición o no disponían de medios económicos para atender sus necesidades alimentarias mínimas. Esta cifra se ha elevado a casi 1.000 millones de personas tras la subida de los precios de los alimentos, y 78 países ya han informado de que sus gastos fiscales han

aumentado en 2008 debido a la serie de medidas aplicadas en respuesta a la subida de los precios de los alimentos y el petróleo. La notable reducción de los precios de los combustibles registrada a finales de año habrá aligerado algunas de estas medidas.

A nivel mundial, los precios de los alimentos han comenzado a descender, aunque siguen siendo superiores en un 28% al nivel de octubre de 2006 y en un 76% al de 2002, según el índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). No obstante ello, la situación de muchos países en desarrollo continúa siendo precaria. En algunos distritos del Afganistán, por ejemplo, se estima que los precios del trigo superan hasta en un 150% la media de los últimos 5 años.

Aunque los precios de los alimentos pueden estar disminuyendo, la desaceleración de la economía de los países en desarrollo ocasionada por la crisis financiera mundial podría traer consigo una pérdida de empleo e ingresos entre los pobres y un déficit fiscal y en cuenta corriente que comprometa aún más la capacidad de los gobiernos de responder al problema de las personas que padecen hambre. Las remesas de fondos también han comenzado a disminuir en varios países y es posible que en 2008 se reduzcan en un 25% con respecto a 2007, frente a los considerables aumentos de los años anteriores.

Hay pruebas de que los efectos globales del aumento de los precios de los alimentos y la crisis financiera están ocasionando una disminución de los ingresos gubernamentales y de las remesas. La magnitud de estos efectos globales dependerá de varios factores, cuya importancia variará de un país a otro. El aumento de la vulnerabilidad asociado al menor poder adquisitivo afectará invariablemente a los pobres y exacerbará su inseguridad alimentaria y nutricional.

VULNERABILIDAD

Con la subida de los precios de los alimentos, algunos se han beneficiado y otros han salido perjudicados. Entre los que se han beneficiado figuran los agricultores comerciales y los agricultores rurales que son productores netos de alimentos y pueden vender sus productos a precios más elevados, así como los especuladores de productos básicos. Sin embargo, los vendedores netos de alimentos son una pequeña minoría en muchas zonas rurales, especialmente en África. Los perjudicados son los pobres urbanos que dependen de la compra de sus alimentos; los pequeños agricultores que son compradores netos de alimentos (en gran parte mujeres) y que, además, han tenido dificultades para acceder a las semillas y fertilizantes más caros, y los trabajadores de primera línea, tales como los agentes de salud y los maestros, cuyos sueldos podrían no haber sido ajustados para mantenerlos a la par con la subida de los precios.

Los países con tasas de fertilidad más altas y menor producción agrícola suelen ser pobres y aquejados de inseguridad alimentaria, y una parte considerable de su población suele padecer desnutrición crónica. Como se prevé que casi todo el crecimiento futuro de la población tenga lugar en zonas urbanas, sobre todo en los países en desarrollo, el número de pobres urbanos especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria podría aumentar de no aplicarse políticas adecuadas que tengan en cuenta el problema del crecimiento urbano. El desempleo y el subempleo

son factores estrechamente vinculados al bajo poder adquisitivo de los pobres urbanos.

Los países en situación de conflicto o que han salido de una situación de conflicto hacen frente a efectos que pueden ser más agudos que en otros países. Por lo general, estos países tienen bajos niveles de producción, existencias poco significativas y una capacidad limitada de realizar compras en el mercado mundial. En el Chad oriental, el precio del sorgo es superior en un 60% al vigente a mediados de 2007. A menudo, los hogares han perdido la mayoría de sus activos y los gobiernos hacen frente a una gran presión para atender las enormes necesidades de reconstrucción y rehabilitación.

Las mujeres y las niñas están particularmente expuestas a tener una nutrición inadecuada, sobre todo porque las desigualdades de género aumentan en períodos de escasez de alimentos. También es probable que los hogares encabezados por una mujer corran mayores riesgos de padecer inseguridad alimentaria. En situaciones de crisis y de conflicto, es posible que las mujeres y los niños no puedan conseguir alimentos debido a la violencia a que suelen estar expuestos. Dado que las mujeres embarazadas y las madres lactantes tienen necesidades dietéticas especiales, particularmente en lo que se refiere a micronutrientes, una inadecuada nutrición materna se traduce en tasas elevadas de mortalidad materna, insuficiencia ponderal del recién nacido y malnutrición crónica, lo que crea problemas de desarrollo de por vida y pérdida de productividad económica. Los niños pequeños y las personas que padecen enfermedades crónicas, tales como el VIH/SIDA y la tuberculosis, también tienen necesidades nutricionales especiales.

Por tanto, la seguridad nutricional es fundamental para amplios segmentos de la población y exige el acceso a alimentos nutritivos adecuados (en cuanto a cantidad, calidad, inocuidad y aceptación sociocultural), pero también al agua potable y a servicios de higiene y saneamiento y de atención sanitaria de calidad. En los jóvenes, los ancianos y los enfermos, la desnutrición puede producir efectos graves en la salud en un tiempo más breve que en los demás.

EFFECTOS DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Las poblaciones vulnerables han adoptado varios mecanismos interdependientes para hacer frente a la subida de los precios de los alimentos. La reacción común es modificar la cantidad o calidad de los alimentos consumidos. En el barrio pobre de Kibera, en Nairobi, se estima que más del 50% de las personas come menos y que el 39% compra alimentos más baratos. En Viet Nam, se tiene noticia de que el 90% de las mujeres urbanas ha reducido la cantidad y la calidad de los productos alimenticios comprados.

Los costos directos e indirectos de la escolarización son un problema creciente cuando disminuye el poder adquisitivo de las familias. Los niños abandonan la escuela para ayudar a sus familias en las actividades productivas o conseguir trabajos remunerados. En las zonas rurales de Guatemala duramente afectadas, se ha observado un aumento de la emigración de niños y niñas a las capitales provinciales, en busca de empleos

mal remunerados. Todavía no se dispone de pruebas concretas que demuestren que la subida de los precios de los alimentos ha ocasionado un aumento de la deserción escolar en los países, pero se prevé que los estudios en curso faciliten información a este respecto.

La exclusión social —que afecta especialmente a las niñas y mujeres— de determinadas castas y grupos étnicos, de las personas que viven con discapacidades y de los niños de comunidades vulnerables, agrava la carencia de alimentos. Este hecho parece confirmarse con los datos procedentes de Asia meridional, donde estos grupos corren mayores riesgos de padecer hambre porque se les excluye sistemáticamente del acceso a los activos.

Además de las consecuencias inmediatas de la inseguridad alimentaria, existen efectos acumulativos debido a la subida de los precios de los alimentos. Es probable que los hogares hayan vendido sus activos, lo que, junto con la deserción escolar y el menor consumo de alimentos, tiene efectos negativos en el capital humano. El menor consumo de agua por parte de las personas que tienen que comprarla, tiene consecuencias en el saneamiento y la higiene, con el consiguiente aumento del riesgo de enfermedades. Esta “vulnerabilidad acumulativa” se mantiene a pesar de la disminución de los precios y habrá que hallar una solución en el marco de intervenciones sostenidas a largo plazo.

EFFECTO EN LOS ODM

El porcentaje de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal en los países en desarrollo ha disminuido, pasando del 33% al 26% entre 1990 y 2006. En el Informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008 de las Naciones Unidas se indicó que en la medida en que la desnutrición de los niños (menores de 5 años) “es muy representativa de las dimensiones del hambre en la población en su conjunto, el progreso es insuficiente para lograr la meta de los objetivos de desarrollo del Milenio” (ODM 1).

Aunque las consecuencias en el ODM 1 son las más directas, también peligra el logro de los demás ODM. El abandono de la escuela, debido a la mayor presión a que hacen frente los hogares para reducir los gastos, puede ralentizar el avance hacia el logro de la enseñanza primaria universal (ODM 2). Las niñas tienen más probabilidades de abandonar la escuela y, junto con las mujeres, son en general las más perjudicadas en cuanto a acceso a los alimentos, por lo que también resulta amenazada la consecución de la igualdad de género (ODM 3).

La desnutrición contribuye con un tercio a la mortalidad infantil. La mortalidad de niños menores de 5 años en los países en desarrollo ha pasado de 103 muertos por cada 1.000 nacidos vivos en 1990 a 80 en 2006. Si no se hace frente urgentemente a la desnutrición y al posible deterioro del estado nutricional debido al alza de los precios de los alimentos, la aceleración del ritmo de reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años (ODM 4) resultará seriamente comprometida. Aunque la reducción de la mortalidad materna (ODM 5) guarda relación con el acceso a medidas

de salud reproductiva y técnicas de alumbramiento inocuas, el deterioro de la nutrición materna ralentizará los avances en la reducción de la mortalidad materna, que hasta el momento han sido insignificantes, dado que no se ha reducido más que en un 6% entre 1990 y 2005.

La inadecuada nutrición tiene efectos inmediatos en el incumplimiento del tratamiento antirretroviral de los pacientes con el VIH. El acceso universal al tratamiento (ODM 6) debe garantizar que los pacientes con el VIH también tengan acceso a suficientes alimentos nutritivos, especialmente porque es uno de los grupos más afectados por la subida de precios de los alimentos. El aumento de los precios de los alimentos está ocasionando una disminución del consumo de agua, lo que puede tener graves consecuencias para el acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (ODM 7). Según se informa, en las zonas urbanas pobres de Madagascar las compras de agua ya se han reducido a la mitad.

MARCO AMPLIO PARA LA ACCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

En el marco amplio para la acción elaborado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria establecido por el Secretario General, y publicado en julio de 2008, ya se reconocía que los precios de los alimentos se estaban estabilizando tras los últimos aumentos sin precedentes. Sin embargo, se recomendaba adoptar medidas urgentes porque los precios seguían situándose muy por encima de los niveles de 2004 y porque las amenazas probablemente perdurarían debido a las dinámicas de la oferta y la demanda, la disminución de los recursos hídricos, el deterioro de los recursos naturales y, en última instancia, el cambio climático. El Marco amplio para la acción obtuvo un amplio consenso en la Asamblea General y el logro de sus resultados continúa siendo fundamental para garantizar el cumplimiento de los ODM y evitar futuras crisis alimentarias. Aunque en dicho marco no se incluyen estimaciones detalladas sobre las necesidades mundiales de financiación para la seguridad alimentaria y nutricional, las estimaciones preliminares indicarían que los fondos de que se dispone son muy inferiores a los requeridos para atender estas necesidades.

En el marco amplio para la acción se reconoce que los gobiernos influyen considerablemente en el mercado de alimentos de numerosas maneras: por ejemplo, mediante políticas comerciales y de fijación de precios, que a menudo tienen consecuencias negativas en la disponibilidad de alimentos. Sin embargo, la actuación de los gobiernos es fundamental para aumentar tal disponibilidad. Además, tienen la responsabilidad primordial de organizar sistemas de protección social que proporcionen una red de seguridad a las poblaciones vulnerables.

En Mozambique, caso que se presenta a la reunión conjunta de las Juntas como estudio monográfico, el Gobierno pidió el apoyo de las Naciones Unidas para hacer frente a la subida de los precios de los alimentos. El apoyo de las Naciones Unidas se articula en torno a dos enfoques principales. El primero, coordinado por la FAO, se centra en la aplicación de medidas encaminadas a promover la producción y el comercio de alimentos, y está vinculado a un programa conjunto, respaldado por el PMA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la FAO, para aumentar la cantidad de cereales y legumbres secas compradas directamente a las organizaciones de pequeños agricultores. El segundo, coordinado por el Fondo de las

Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se propone ampliar los programas existentes de rehabilitación nutricional y alimentación suplementaria, aumentar la educación en materia de preparación para la vida práctica y producción agrícola para los niños y los adultos, y ampliar los programas de transferencia de efectivo.

Mozambique es uno de los 27 países seleccionados por el Equipo de Tareas para la aplicación intensiva de una respuesta coordinada de las Naciones Unidas. En más de la mitad de ellos, los equipos de las Naciones Unidas en los países ya han comenzado sus actividades, principalmente las evaluaciones conjuntas en apoyo de las respuestas nacionales y la ampliación de las intervenciones nutricionales y, con el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, están facilitando mayores recursos al desarrollo agrícola.

ACTIVIDADES INTERINSTITUCIONALES

En todos los niveles de los organismos especializados se están llevando a cabo actividades coordinadas, y los Coordinadores Residentes cumplen un papel importante en la formulación de respuestas de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Los Directores Regionales han celebrado reuniones para determinar las actividades de apoyo y las evaluaciones regionales coordinadas.

Los tipos de actividades concretas en las que han intervenido los cuatro organismos en apoyo a las respuestas de los gobiernos, junto con otros organismos que participan en los equipos de las Naciones Unidas en los países y organizaciones no gubernamentales (ONG), son:

- el fortalecimiento de las evaluaciones de la vulnerabilidad y los análisis de situación;
- la ampliación del tratamiento de niños aquejados de malnutrición aguda grave;
- la ampliación del programa de alimentación escolar para los niños durante las vacaciones escolares y la utilización de las escuelas como plataforma para distribuir raciones para llevar a casa a las familias vulnerables;
- la aplicación de programas de cupones y de transferencia de efectivo para permitir que las personas tengan acceso a los alimentos y servicios sociales básicos;
- el aumento de la asistencia a las zonas urbanas, incluida la ejecución de proyectos de empleo para los jóvenes;
- la ampliación de los programas de obras públicas en apoyo de los esfuerzos encaminados a aumentar la producción agrícola o a construir caminos entre las explotaciones agrícolas y los mercados, y otras obras de infraestructura comunitaria;
- el suministro de pequeñas reservas de alimentos a las que puedan recurrir las comunidades para hacer frente a una subida de precios o otras crisis, e integración de esta asistencia con el suministro de semillas, aperos y apoyo para construir caminos e infraestructura de mercados, y
- la ayuda a los pequeños agricultores para producir y vender alimentos nutritivos a fin de utilizarlos en las actividades gubernamentales de organización de redes de seguridad.

Además, el PMA y el UNICEF, junto con la FAO, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y varias ONG, ya colaboran con la Asociación REACH encaminada a poner fin al hambre y la desnutrición entre los niños, centrándose en el trabajo operacional a nivel de países para apoyar la ampliación de las intervenciones nutricionales

OPORTUNIDADES DE SOLUCIONES A LARGO PLAZO

La consecución de los ODM podría resultar comprometida por la subida de los precios de los alimentos. Al mismo tiempo, los análisis realizados para determinar las causas de los elevados precios de los alimentos y el consenso general con respecto a las intervenciones sugieren soluciones a largo plazo que pueden contribuir a evitar las consecuencias de crisis futuras. La actual crisis financiera probablemente exacerbe las vulnerabilidades y haga aún más apremiante la necesidad de adoptar medidas.

Invertir en el fomento de la capacidad nacional para realizar análisis de la vulnerabilidad puede tener efectos positivos a largo plazo, pues permitiría determinar quiénes son las personas vulnerables y aquejadas por el hambre, dónde están localizadas, cuáles son las causas de su vulnerabilidad, de qué capacidades de subsistencia disponen, cuáles son sus necesidades de asistencia y cuál es la manera en que ésta se puede prestar de manera eficaz y sostenible.

Ampliar la inversión en la producción de alimentos y las intervenciones nutricionales, especialmente en los países más afectados, debe seguir siendo un prioridad. Como se estima que las mujeres constituyen el 60% de los pequeños agricultores de los países en desarrollo, la ampliación de la inversión en la agricultura debe destinarse principalmente a mejorar su situación. Se debe atribuir prioridad al suministro de alimentos complementarios y suplementarios de calidad para los niños y las mujeres. La inversión también debe tener en cuenta los incentivos negativos que se han establecido para los agricultores de los países en desarrollo, incluidas las políticas comerciales y de precios. En lo que se refiere al África subsahariana, las oportunidades de aumentar las inversiones en las esferas de la agricultura y la seguridad alimentaria están contenidas en las recomendaciones del Grupo Directivo del Secretario General sobre los ODM en África.

Las redes de protección social desempeñan un papel importante y pueden asumir varias formas. La alimentación escolar mejora la retención de los niños en la escuela y puede servir para proporcionar suplementos para llevar a casa para enriquecer los alimentos en los hogares. Las transferencias de efectivo han sido eficaces en mejorar el acceso a los alimentos; hay indicios preliminares que hacen suponer que las personas que reciben estas transferencias en Etiopía han sido menos afectadas por los efectos del aumento de los precios de los alimentos. Por último, estos tipos de intervenciones tendrán que incorporarse en sistemas de protección social resistentes capaces de evitar los efectos de crisis como la impuesta por la subida de los precios de los alimentos. En muchos países, los sistemas de protección social son muy recientes y, en cuanto tales, no se han estructurado a fin de responder mejor a los efectos adversos de crisis globales. Estos sistemas requieren mejoras sustanciales en lo que se refiere a diseño y deben dispensar beneficios a los más vulnerables.